

RECOURS DU CONSEIL D'ÉTAT

DU CANTON DU VALAIS

AUX CHAMBRES FÉDÉRALES

*contre la décision du Conseil fédéral,
du 14 août 1874, au sujet de l'interprétation
du mode de sanction prévue à l'article 72
de la Constitution cantonale.*



SION
Imprimerie L. Schmid.
1874.

88
PA
3774

Médiathèque VS Mediathek



1010808192

PA 3774



RECOURS

17/216

DU CONSEIL D'ÉTAT

DU CANTON DU VALAIS

AUX CHAMBRES FÉDÉRALES

contre la décision du Conseil fédéral, du 14 août 1874,
au sujet de l'interprétation du mode de sanction prévue à
l'article 72 de la Constitution cantonale.

— x —

LE CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS

aux Chambres fédérales suisses à Berne.

TIT.

En séance du 29 Mai 1874, le Grand-Conseil du Canton du Valais a porté un décret concernant la sanction populaire à donner, en conformité de l'article 72 de la constitution cantonale, à l'élévation du taux de l'impôt sur le capital et le revenu. L'art. 3 porte que «le présent décret sera déclaré accepté et mis à exécution, à moins qu'il ne soit rejeté par la majorité des citoyens habiles à voter dans le Canton.» En d'autres termes c'est le mode de *veto* choisi par le Grand-Conseil de préférence au *referendum*.

Quelques députés, prétendant que la forme du *veto* était inconstitutionnelle, adressèrent, à ce

PA 3774

sujet, un recours au Conseil fédéral qui, par arrêté du 14 août dernier, adopta leur manière de voir sur ce chef.

Les motifs qui ont dicté la décision du Conseil fédéral sur ce point, ne nous paraissant pas fondés, nous avons l'honneur de recourir, à notre tour, auprès de la haute Assemblée fédérale, en la priant de bien vouloir avant tout prendre connaissance de notre mémoire adressé au Conseil fédéral, en date du 8 juillet 1874, lequel contient l'exposé détaillé des faits et les raisons sur lesquelles est basé le décret du Grand-Conseil valaisan.

Nous pourrions dès lors nous borner à réfuter les considérants émis en faveur des recourants par le Conseil fédéral.

I.

Les seuls motifs énoncés dans l'arrêté fédéral du 14 août 1874, en opposition à notre manière de voir, sont contenus aux considérants 5 et 6.

Le premier est ainsi conçu :

• Considérant. *que cette question doit être résolue négativement*, attendu que le décret du 29 mai n'appelle pas le peuple à se prononcer *sur la sanction* de la loi, mais lui donne simplement la faculté d'exercer un droit de veto à son égard, et que, par une fiction légale, on

envisage comme ayant voté pour la sanction non seulement les citoyens actifs qui se sont volontairement abstenus de prendre part à la votation, mais encore tous ceux qui, empêchés d'y participer, seraient néanmoins opposés à cette sanction. »

Ce considérant nous paraît être une pétition de principe. En outre, pour pouvoir dire que le décret du 29 Mai n'appelle pas le peuple à se prononcer sur la sanction de la loi, il faudrait que le mot de sanction, dans notre Constitution, signifiât approbation formelle et explicite. Or, il en est si peu ainsi que le mot de *sanction* inséré dans la Constitution et appliqué au cas spécial dont il est question, réserve expressément le mode dans lequel elle doit être émise, ce qui résulte clairement de l'insertion faite au protocole de la séance du Grand-Conseil constituant du 23 décembre 1852, portant ce qui suit : « Le Grand Conseil constituant adopte cet article (l'article 72 de la Constitution) *sans préjuger la question de savoir si les lois ou décrets de finances seront soumis au veto du peuple ou à un autre mode de votation.* » Pris d'ailleurs dans un sens absolu et en dehors de tout cas spécial d'application ou d'interprétation, le mot de sanction n'implique point l'idée d'une ratification ou approbation dans une forme déterminée.

Il n'est pas plus exact de dire que le Grand-Conseil a eu recours à une fiction légale. La *disposition spéciale* de la Constitution pour la-

quelle a été réservée la sanction populaire aurait pu être votée en dehors de cette sanction par le Pouvoir législatif seul, si celui ci n'en avait décidé autrement. En réservant la sanction populaire, il a fait une simple concession qui ne doit pas dépasser les limites qu'il a tracées lui-même. Il y aurait d'ailleurs une injustice d'autant plus grande à interpréter ce mot de *sanction* dans un sens trop rigoureux, que notre Constitution confère au Grand-Conseil le droit de voter toutes les dépenses en dehors de la ratification populaire, tandis qu'elle réserve celle-ci pour décréter les ressources nécessaires pour couvrir ces dépenses.

II.

Le second considérant invoqué par le Conseil fédéral contre le mémoire du Conseil d'Etat porte • que l'interprétation sur laquelle repose le décret du 29 mai est d'autant moins admissible que l'art. 74 de la Constitution qui consacre le droit du peuple de prononcer en dernier ressort sur tout projet de révision de la Constitution, se sert identiquement des mêmes termes que l'art. 72, et qu'il ne viendrait cependant à l'esprit de personne d'interpréter cet article dans ce sens qu'une constitution révisée *pourra être considérée comme acceptée, à moins qu'elle ne soit rejetée par la majorité des citoyens kables à voter dans le Canton*, et qu'on ne peut admettre que deux dispositions d'une

même Constitution parfaitement identiques dans leurs termes, reçoivent chacune une interprétation différente et opposée. »

La parité de motifs qu'invoque le Conseil fédéral, n'existe point. Il est évident que si le mode du *referendum* est nécessaire pour l'acceptation du pacte fondamental d'un Etat, il n'en est pas de même pour une simple disposition isolée de ce pacte, telle que celle qui est relatée à l'article 72, laquelle aurait pu être votée par le Pouvoir législatif seul, si celui-ci n'avait pas lui-même établi une réserve qu'il aurait pu omettre aussi bien qu'il a cru devoir l'insérer, comme nous l'avons fait observer plus haut. Cela est si vrai que le Grand-Conseil, ne voulant laisser planer aucun doute à ce sujet, a inséré expressément au protocole du 23 décembre 1852 la réserve que nous avons mentionnée ci-dessus en répondant au premier considérant de l'arrêté du Conseil fédéral.

Nous croyons ces explications suffisantes pour enlever toute indécision dans l'esprit des membres de la Haute Assemblée. Nous ajouterons seulement qu'aucune autorité ne nous semble mieux placée que l'Assemblée qui a présidé à l'élaboration de notre Constitution, pour interpréter son œuvre. Or, l'interprétation donnée par celle-ci, dans sa séance du 23 Décembre 1852, ne saurait faire l'objet du moindre doute, en dehors des autres considérations qui militent en faveur d'une semblable interprétation.

Nous rappellerons en finissant que le seul antécédent qui existe dans notre Canton au sujet de votation sur un changement à une loi financière, a choisi le veto comme mode de sanction, comme on peut s'en convaincre par le décret du 6 Décembre 1850, réglant le mode à suivre pour la votation du peuple sur la loi des finances. Ce point est développé ultérieurement au § I N° 5 de notre mémoire au Conseil fédéral, du 8 Juillet 1874.

Par ces motifs nous avons l'honneur de demander à la Haute Assemblée d'annuler la décision du Conseil fédéral, du 14 Août 1874, en ce qui concerne le mode de sanction à émettre par le peuple valaisan au sujet du décret du Grand-Conseil du 29 Mai 1874, et de déclarer celui-ci conforme à la Constitution cantonale.

Nous saisissons, etc.

(Signatures.)

Sion, le 9 Septembre 1874.

PIÈCES ANNEXES.

I.

Sion, le 8 Juillet 1874.

LE CONSEIL D'ÉTAT

DU CANTON DU VALAIS

AU

HAUT CONSEIL FÉDÉRAL A BERNE.

Tit.

Nous avons l'honneur de vous transmettre ci-joint notre réponse au recours de MM. Dénériaz et consorts, que vous nous avez communiqué avec votre office du 25 juin dernier relatif au mode de votation du peuple sur le décret du 29 mai 1874.

Nous prions le h. Conseil fédéral de bien vouloir prendre le plus tôt possible sa décision sur ce recours. Pour le cas où cette décision, comme nous avons lieu de l'espérer, serait défavorable à la demande des recourants, vous nous obligeriez en leur fixant un terme péremptoire, à bref délai, pour qu'ils aient à se prononcer, s'ils veulent en appeler, et en les invitant à présenter leur appel assez à temps pour

qu'il puisse être soumis à l'Assemblée fédérale dans sa réunion d'octobre prochain.

Nous croyons devoir vous faire observer encore que les recourants paraissent n'avoir d'autre but que de retarder autant que possible l'exécution de la loi des finances, attendu que le recours, qui n'a été déposé que tout dernièrement, aurait pu être présenté dans les 1^{rs} jours de juin, ce qui aurait permis d'en saisir éventuellement l'Assemblée fédérale dans la session du dit mois.

Nous saisissons etc.

(Signatures.)



PIÈCES ANNEXES.

II.

Réponse du Conseil d'Etat au recours de MM. Dénériaz et consorts.

LE CONSEIL D'ÉTAT

DU CANTON DU VALAIS

AU

HAUT CONSEIL FÉDÉRAL A BERNE.

TIT.

Nous avons reçu communication de la pièce sans date signée par MM. Dénériaz, Bruttin, Calpini, et Cropt, par laquelle ces Messieurs, disant agir pour une minorité du Grand-Conseil valaisan, protestent contre le décret de ce dernier corps, daté du 29 Mai 1874 et définitivement adopté par 51 voix contre 7 et en demandent l'annulation aux Autorités fédérales.

La position difficile dans laquelle se trouve le pays à la suite de revers financiers, le devoir impérieux pour le Canton de relever son crédit et de faire face à ses engagements ainsi qu'aux besoins toujours croissants de l'Administration, toutes ces circonstances, qui ne sont pas inconnues au haut Conseil fédéral, démontrent suffisamment l'indispensable nécessité qui a dicté les mesures financières contre lesquelles MM. Dénériaz et consorts viennent aujourd'hui récla-

mer tout en en reconnaissant l'urgence dans leur propre recours.

Mais sans nous arrêter à des considérations générales et nous plaçant, à notre tour, sur le terrain du droit constitutionnel, nous avons l'honneur de vous soumettre les observations suivantes relativement aux deux chefs qui forment l'objet du recours.

I.

Forme de la sanction populaire.

Referendum ou Veto.

La loi des finances du 31 Mai 1856 et celle du 26 Novembre 1862 actuellement en vigueur, dans ses articles 11, 12 et 18, — disent que l'impôt est direct ou indirect, que l'impôt direct est celui établi sur le capital et le revenu et que le taux de ce dernier impôt est de 1 franc par mille.

La nouvelle loi des finances, votée le 28 Mai dernier, maintient les mêmes bases, le même système, mais elle statue que l'impôt direct, soit l'impôt sur le capital et le revenu, pourra être porté au taux de 2 fr. par mille.

Cette élévation du taux de l'impôt direct doit être soumise à la ratification populaire, en vertu de l'art. 72 de la Constitution cantonale du 23 décembre 1852, qui s'exprime ainsi : « Tout changement à la base du système des finances et toute élévation du taux de l'impôt seront soumis à la sanction du peuple. »

Nous disons et soutenons que le mode de sanction populaire choisi par le Grand-Conseil (art. 3 du décret du 29 Mai), soit le veto, n'est exclu et interdit ni par l'esprit ni par le texte de la Constitution et que, par conséquent, le Grand-Conseil, en adoptant le décret susdit, n'a commis aucune illégalité, aucune inconstitutionnalité.

1° La sanction du peuple pouvant s'obtenir de deux manières, par le referendum ou par le veto, ceux qui prétendent que le premier mode de sanction est obligatoire et seul constitutionnel, doivent nécessairement montrer un texte, un article de la Constitution organisant le referendum, c'est-à-dire ordonnant la convocation des citoyens en assemblées primaires pour accepter ou rejeter, à la majorité des votants l'élévation de l'impôt. Or, aucune disposition dans ce sens n'existe. Bien plus, l'art. 52 de la Constitution, qui détermine la compétence des assemblées primaires, est muet sur l'objet en question. Si donc le veto est exclu à cause du silence de la Constitution, le referendum est exclu de même et par le même motif.

2° Etant certain que la forme de la ratification populaire n'est fixée ni par la Constitution ni par aucune loi spéciale, il résulte qu'il est facultatif de demander cette ratification par la voie du veto aussi bien que par la voie du referendum, et comme le *Grand-Conseil exerce la souveraineté en tout ce que la Constitution n'at-*

tribue pas expressément à une autre autorité (Art. 29 n° 31 de la Constitution), le choix du moyen est évidemment dans les attributions souveraines du Grand-Conseil. Ce Corps a ainsi agi dans les limites de sa compétence.

3° Pour toutes les dépenses projetées, pour les engagements financiers, quelle qu'en soit l'importance, pour les emprunts à contracter, les décisions du Grand-Conseil sont souveraines, sans recours au referendum, et lient irrévocablement le peuple. Tel est l'esprit de notre Constitution (Art. 29 n°s 6 et 9). Le peuple lui-même, en la votant, a conféré au Grand-Conseil ces pouvoirs illimités. Ce même peuple, par conséquent, n'a-t-il pas implicitement autorisé ses mandataires à remplir les engagements pris, à payer les dettes qu'ils ont le pouvoir de contracter au nom du pays, et, par là même, à voter les ressources et les impositions nécessaires ? — L'interprétation et les conclusions de MM. les recourants ne sont d'accord ni avec l'esprit général de la Constitution ni en quelque sorte avec le bon sens, puisqu'elles tendent à restreindre la compétence et les pouvoirs du Grand-Conseil, et à diminuer la possibilité de faire honneur aux engagements que le Grand-Conseil a légalement assumés au nom du pays.

4° Pourquoi le Pouvoir constituant de 1852 s'est-il servi du terme de *sanction*, et pourquoi n'a-t-il pas dit expressément, si telle était sa volonté formelle, que l'élévation de l'impôt devait être acceptée par la majorité des votants ? Il

faut croire que le Grand-Conseil constituant a trouvé suffisant que le peuple fût convoqué pour venir désavouer l'œuvre de ses mandataires et rejeter l'impôt, avec l'avis publié et affiché partout que les citoyens qui s'abstiendraient, seront censés ratifier la mesure décrétée. Et cela d'autant plus que, comme nous l'avons dit, le referendum ne se trouve organisé ni même mentionné nulle part comme mode de ratification des actes du Grand-Conseil.

5° Cette manière d'interpréter le mot de sanction, outre qu'elle est conforme aux principes généraux qui admettent aussi bien la ratification tacite des actes du mandataire que la ratification expresse, est encore légitimée par l'unique précédent qu'il soit possible d'invoquer en Valais en pareille matière.

En effet, la loi des finances du 6 Décembre 1850, par laquelle fut créé l'impôt sur le capital et le revenu, dit à l'article 44: — *La présente loi sera soumise à la sanction du peuple dans la forme à établir par un décret.* — Or, le décret de même date a établi le veto comme mode de sanction et le décret du 13 Janvier 1851 proclame la dite loi des finances loi de l'Etat, attendu qu'il résulte du dépouillement qu'elle n'a été rejetée que par 7,800 citoyens.

Le Grand-Conseil a donc interprété et appliqué les mots de *sanction du peuple*, comme

l'avaient fait les auteurs de la première loi des finances, les créateurs de l'impôt direct en 1850.

Cet antécédent posé, il nous paraît, contrairement à l'avis émis par les recourants, que le peuple devait tout naturellement s'attendre, au cas où une nouvelle sanction viendrait à être demandée en application de l'art. 72 de la Constitution, à ce qu'elle serait exprimée dans la même forme, soit celle du *veto*.

6°. L'emploi du veto comme forme de la sanction populaire en matière de lois fiscales, est non seulement justifié par le précédent de 1850, mais il est encore pleinement légitimé par une réserve soit une interprétation contenue dans le protocole du Grand-Conseil constituant de 1852, où on lit ce qui suit :

« La commission propose un nouvel article ainsi conçu (suit l'art. 72 de la Constitution).

« Le Grand-Conseil constituant adopte cet article *sans préjuger la question de savoir si les lois ou décrets de finances seront soumis au veto du peuple ou à un autre mode de votation.* »

Ainsi le Grand-Conseil constituant lui-même, par cette réserve insérée au protocole, réserve qui n'est pas une dérogation à l'art. 72, mais plutôt une interprétation faite d'avance du dit article, a exprimé l'idée que le choix du moyen de sanction était réservé et demeurerait dans les attributions souveraines du Grand-Conseil.

La question de constitutionnalité est par là résolue, contrairement à l'opinion des recourants, d'une manière authentique et péremptoire.

Nous pensons qu'il est presque superflu de relever les arguments que MM. Dénériaz et consorts veulent tirer du dernier alinéa de l'art. 74 de la Constitution cantonale, de la loi sur le régime communal et des lois électorales.

Ces dernières lois fixent les formes des opérations électorales et ne s'appliquent à nul autre objet.

L'art. 13 de la loi de 1851 sur le régime communal, qui dit que les délibérations des assemblées primaires se prennent à la majorité des votants, détermine les formes des délibérations ordinaires des assemblées primaires, délibérations qui sont circonscrites par l'art. 52 de la Constitution. Or, ni cet article ni aucun autre ne rangent parmi les attributions de ces assemblées l'exercice de la sanction populaire dont il est parlé à l'art. tout spécial 72. — La loi sur le régime communal a une portée générale et est antérieure à la Constitution; elle ne peut par conséquent être invoquée contre une disposition particulière de celle-ci.

Si les mots de *sanction du peuple* sont par eux-mêmes susceptibles de diverses interprétations, le doute disparaît quand il s'agit de la sanction de la Constitution, puisque l'art. 6 de la Constitution fédérale et la pratique constante exigent que la Constitution cantonale ait été

acceptée par la majorité des votants. Mais en matière de lois des finances ni la Constitution fédérale ni l'usage n'imposent un mode de sanction à l'exclusion de l'autre, et le Grand-Conseil du Valais a conservé la liberté du choix et sa souveraineté entière.

II.

Taxes sur l'industrie. (*)

Les recourants ont découvert une seconde inconstitutionnalité dans le fait que le décret à soumettre à la sanction du peuple ne renferme pas toutes les dispositions de la loi des finances; et ils prétendent que l'art. 72 de la Constitution ordonne de soumettre à cette sanction l'élévation de n'importe quel impôt.

Ce second chef de la protestation est si peu fondé, si peu sérieux, pourrions-nous dire, que nous pouvons nous borner à de courtes observations, d'autant plus que la question a déjà été discutée et résolue par le Conseil fédéral, lorsque cette autorité en 1870, rejetant le recours d'une minorité du Grand-Conseil contre la loi sur le timbre du 24 Novembre 1869, a reconnu que la sanction populaire n'est pas requise pour les impôts indirects.

La sanction du peuple n'est obligatoire ni pour l'ensemble de la loi des finances, ni pour les modifications apportées aux impôts indirects, ni même pour les impôts indirects nouveaux; elle

(*) *Observation : Le recours ne porte pas sur ce point.*

ne l'est que pour l'élévation de l'impôt direct sur le capital et le revenu et pour les changements à la base du système des finances.

L'échelle des patentes, soit l'impôt sur l'industrie, n'est ni un impôt direct (art. 21 de la loi de 1862) ni un impôt nouveau. Etabli par décret du 5 Décembre 1849, cette échelle a été révisée à diverses reprises, notamment en 1856 et en 1862, sous l'empire de la Constitution actuelle, sans jamais avoir été soumise à la votation populaire. On pourrait même contester que la nouvelle classification des taxes constitue une élévation de cet impôt, car si, d'un côté, les maxima ont été élevés pour plusieurs industries, d'un autre côté les taxes moyennes et les minima ont été diminués pour une foule d'autres en vue d'arriver à une plus équitable proportionnalité.

Si donc, en 1870, les Autorités fédérales ont pu avec juste raison décider que la création de l'impôt proportionnel du timbre, ajoutée au timbre fixe, n'était pas un changement à la base de notre système financier et n'exigeait pas la sanction populaire, à plus forte raison ces mêmes Autorités estimeront-elles que les modifications apportées en Mai dernier aux taxes industrielles ne constituent ni une élévation du taux de l'impôt, dans le sens de l'art. 72 de la Constitution, ni un changement à la base du système des finances.

MM. les recourants éprouvent, en outre, le besoin de faire connaître qu'ils ont protesté, dans

le sein du Grand-Conseil, contre la réduction du prix du sel et contre un considérant du projet de décret qui ne figure pas dans le décret définitif.

La réduction du prix du sel n'a rien à voir dans le présent recours, puisque la compétence du Grand-Conseil à ce sujet ne saurait être contestée. — Art. 4 de la loi des finances de 1862. Nous n'avons d'ailleurs pas la mission de donner à ces Messieurs un cours d'économie politique et de leur apprendre qu'une mesure de ce genre est généralement considérée comme un bienfait pour l'agriculture, bienfait qui ne sera guère préjudiciable au fisc, puisqu'il supprimera la contrebande du sel sur bien des points et amènera peu à peu une plus forte consommation.

Les recourants croient agir habilement en rappelant le 3^{me} considérant du projet de décret et en omettant de rappeler en même temps les explications données à ce sujet au Grand-Conseil par l'organe du Président du Conseil d'Etat, lequel, pour engager plus sûrement les honorables membres de la minorité à ne pas refuser les ressources demandées, a signalé les dispositions de l'art. 27 de la Constitution fédérale, en ajoutant qu'il était du devoir du Grand-Conseil de ne pas attendre l'intervention des pouvoirs fédéraux dans nos affaires scolaires et d'aller au-devant des vœux de la Confédération.

Nous exprimons, à notre tour, notre profond étonnement de voir des hommes qui se disent

progressistes, repousser avec tant d'insistance les mesures financières successivement proposées par le gouvernement et sans lesquelles il serait impossible à celui-ci de procurer en Valais le développement de l'instruction publique.

Nous passons sous silence les hors-d'œuvres du recours dont le haut Conseil fédéral saura faire le même cas que nous. Nous ferons seulement observer combien nous avons lieu d'être surpris d'entendre les recourants reprocher au Conseil d'Etat sa prétendue négligence à poursuivre les auteurs de nos désastres financiers, lorsque depuis deux ans ceux-ci, et parmi eux M. Cropt, ancien contrôleur de la Banque du Valais et signataire du recours, sont actionnés pour actes concernant leur gestion par devant les tribunaux compétents.

Nous ne doutons pas que ces réflexions ne vous paraissent suffisantes, et plaçant avec confiance sous la protection des hautes Autorités fédérales les intérêts les plus précieux du pays, nous demandons, en terminant, que le Conseil fédéral écarte purement et simplement le recours de MM. Dénériaz et consorts.

Nous saisissons etc.

(Signatures)

Sion, le 8 Juillet 1874,

*Annexes au mémoire, déposées entre les mains
du Conseil fédéral.*

1. Rapport de la Commission du Grand-Conseil, mai 1874.
2. Décision du Grand-Conseil, mai 1874.
3. Décret du 29 mai 1874.
4. Décret de 1850, 6 décembre, sur la votation populaire. — Loi des finances.
5. Arrêté du 13 janvier 1851, déclarant en exécution la loi des finances.
6. Constitution de 1852.
7. Protocole de 1852.
8. Loi des finances de 1856.
9. Décret du 31 mai 1856, sur les taxes industrielles.
10. Loi des Finances de 1862.
11. Loi des finances, adoptée en 1ers débats, le 27 novembre 1873.
12. Loi du 2 juin 1851, sur le régime communal.

13. En retour, le mémoire des recourants.

PIÈCES ANNEXES.

III.

EXTRAIT

in parte quâ du protocole du Grand-Conseil
constituant du Canton du Valais.

Séance du 23 décembre 1852,

(Discussion en derniers débats de la Constitution
du 23 décembre 1852.)

Art. 74 devenu art. 72. La Commission propose un nouvel article ainsi conçu :

• *Tout changement au système des finances*
• *et toute élévation du taux de l'impôt sont*
• *soumis à la sanction du peuple.* •

Le Grand-Conseil constituant adopte cet article, sans préjuger la question de savoir si les lois ou décrets de finances seront soumis au veto du peuple ou à un autre mode de votation.





